

行政訴訟答辯狀

案 號：106 年度訴字第 0000 號

股 別：00 股

被 告：行政院 設：台北市忠孝東路 1 段 1 號

代 表 人：林 全 均詳卷

訴訟代理人：林晉佑律師

洪敬亞律師

蘇上雅律師

廖恒藝律師

王宗偉律師

原 告：社團法人台灣蠻野心足生態協會 均詳卷

代 表 人：文魯彬

訴訟代理人：陳成曄

官翰音

洪培慈

王亭涵

1 為環境影響評估事件，謹依法提呈答辯事：

2 答辯聲明

3 一、原告之訴駁回。

4 二、訴訟費用由原告負擔。

5 答辯理由

6 壹、原告台灣蠻野心足生態協會不具備本件訴訟之當事人適格，應依
7 行政訴訟法第 107 條第 3 項規定判決駁回原告之訴

原告臺灣蠻野心足生態協會略以：「①其為行政訴訟法第 4 條第 1 項、第 3 項之法律上利害關係人，得提起本件之撤銷訴訟。②原告得依環境影響評估法(下稱：環評法)第 23 條第 9 項『公民訴訟條款』之規定提起本件訴訟」云云，主張其得依法提起本件訴訟，惟查：

一、原告不得依行政訴訟法第 4 條第 1 項、第 3 項規定提起本件之撤銷訴訟：

(一)按行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾兩個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」係人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經訴願程序而不服訴願決定，於法定期間內得向行政法院提起撤銷訴訟。故得依本條項提起撤銷訴訟者，須為處分之相對人，且所針對之標的應為違法之行政處分，並以經訴願程序而不服訴願決定為提起之要件。次按，同法第 4 條第 3 項規定：「訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」之所以免除利害關係人另行提起前置之訴願程序，乃在於避免重複不必要之訴願程序，造成人民權利保護之遲延，惟該利害關係人如欲依本條項之規定向行政法院提起撤銷訴訟，仍須以有權利或法律上之利益受損害為前提。

(二)查本案例中原告並非原處分之相對人，且所針對之標的並非違法之行政處分，而係不服撤銷原處分之訴願決定，故原告依行政訴訟法第 4 條第 1 項提起撤銷訴訟尚有誤解。又原告另依同法

第 4 條第 3 項提起撤銷訴訟，並表明依環評法第 23 條第 8 項而來之公法上請求權受侵害，從而根據該條而提出之公民告知書，原處分機關即環保署亦因此而作成行政處分。惟本院之所以作成訴願決定而撤銷環保署所作成之行政處分係基於該處分違法，訴願決定本身並非否定原告依據環評法第 23 條第 8 項而來之請求權。換言之，本院係依訴願法之規定撤銷環保署違法之行政處分，於法律程序上具有正當理由，若因此認撤銷之行為有損害原告依環評法第 23 條第 8 項而來之公民告知權，尚屬牽強，是以不應認本院撤銷原處分造成原告權利或法律上利益受損害，故原告依行政訴訟法第 4 條第 3 項提起撤銷訴訟應屬無據。

二、本件原告亦不得依環評法第 23 條第 8 項、第 9 項規定提起本件之訴訟：

(一)按環評法第 23 條第 8 項規定：「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。」同條第 9 項規定：「主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對期待於執行職務之行為直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」為環評法上所賦予公民提起訴訟之法律依據，惟公民團體欲依據上開條項提起行政訴訟，必以主管機關疏於執行職務為前提，而此處之主管機關在中央為環保署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府，環評法第 2 條訂有明文。由此可知，公民團體得依環評法之公民訴訟條款提起訴訟，必以環保署有疏於執行職務之情形時始得為之。

1 (二)本案原告固然為公民團體，惟主管機關即環保署並未有疏於執
2 行職務之情事，故原告根本無從依據環評法第 23 條第 8 項、第
3 9 項規定提起本件訴訟。

4 (三)縱然原告主張本院 106 年 3 月 24 日院臺訴字第 1060168038 號
5 訴願決定書(下稱：系爭訴願決定)決定對於環保署所為之處分有
6 實質決定力，從而上開條項之「主管機關」應擴張解釋及於行
7 政院、「疏於執行職務」應包含違法之執行云云。惟法律之文義
8 解釋不應超過文義之範疇，否則即脫逸法條之原意，因此上開
9 條項係規定主管機關「疏於執行」之不作為情形，文義上僅可
10 得知立法者所規定之情形為主管機關未盡其維護環境保護之職
11 權而賦予公民團體告知進而提起訴訟之權能，無從得出主管機
12 關違法行政處分之作為情形亦可以依上開條項提起行政訴訟之
13 可能。

14 (四)又，本院對於原處分機關即環保署所作成之行政處分予以撤
15 銷，係訴外人金昌石礦股份有限公司(下稱：金昌公司)依訴願法
16 之規定所進行之訴願程序，此訴願程序係人民行政救濟之一
17 環，本院對於環保署作成之行政處分予以撤銷，係因訴外人金
18 昌公司依法開啟之救濟程序、而本院本於受理救濟之審理地位
19 而來，與本院主動依職權撤銷有別，因此不宜認本院對於環保
20 署所為之處分有實質決定力，從而原告認上開條項中「主管機
21 關」應擴張解釋及於行政院，或應得類推適用，尚屬牽強。

22 (五)更甚者，原告既主張其係依環評法第 23 條第 8 項、第 9 項之
23 「公民訴訟條款」提起本件訴訟，惟該條規定性質上當屬行政
24 訴訟法第 9 條但書之「法律上有特別規定」之例外情形，基於
25 法學方法論上「例外規定應從嚴解釋」之法理，且按環評法第 2

1 條所稱之「本法中央主管機關」已明定為「環保署」，則原告自
2 無就第 23 條第 8 項、第 9 項之「公民訴訟條款」規定予以擴張
3 解釋及類推適用之餘地，否則即已逸脫法律解釋之範疇並置行
4 政訴訟法第 9 條之規定於無物。從而，原告主張應將環評法該
5 二條規定之「主管機關」予以擴張解釋及於本院，實為法所不
6 許，應予駁回，至為灼然。

7 (六)且按，環評法第 23 條第 8 項、第 9 項提起行政訴訟之前提為行
8 政機關「疏於執行」、「未依法執行」，屬於主管機關應作為能作
9 為而不作為之情事，其訴之標的顯然為求法院判令主管機關做
10 成特定內容的行政行為後執行，性質可能為行政處分或事實行
11 為，方有實益。是以此種公益訴訟的類型要件，核屬行政訴訟
12 法第 5 條第 1 項怠於行為、第 2 項申請遭駁回之課予義務之訴
13 或行政訴訟法第 8 條第 1 項給付之訴。本件原告所請依據法理
14 與本次爭執之撤銷訴訟性質顯有未合，是以原告訴訟權能即使
15 具備環評法第 23 條第 8 項、第 9 項提起行政訴訟之要件，也應
16 另行提起課予義務之訴或一般給付之訴，仍無解於原告不具備
17 提起本次訴訟之當事人適格。

18 三、綜上所述，原告之起訴欠缺行政訴訟法第 4 條第 1 項、第 3 項，
19 以及環評法第 23 條第 8 項、第 9 項之要件，不具提起行政訴訟
20 之權能，當事人適格有所欠缺，鈞院應依行政訴訟法第 107 條
21 第 3 項規定判決駁回其訴。

22 貳、本院 106 年 3 月 24 日院臺訴字第 1060168038 號訴願決定書，係
23 依行政程序法第 13 條、第 14 條規定，基於「行政高權統一紛爭
24 事權」之權能，就下級機關「經濟部」（開發行為之目的事業主

1 管機關)及「環保署」(環評法之中央主管機關)間之「機關管轄爭
2 議」,以共同上級機關之地位行使「爭議解決權」。故而,本院以
3 「開發行為之目的事業主管機關」(經濟部)所認定「核發開發許
4 可」之標準作為本件「開發許可之起算時點」,顯於法有據

5 原告起訴狀略以:「環評法施行細則第 38 條之 1『開發許可』之
6 認定權,應受母法(環評法)第 16 條之 1 的拘束,而環評法第 16
7 條之權責機關乃環保署,故具體個案是否該當本條之規定,不因
8 環評法施行細則第 38 條之 1 而生權限移轉之效果,故原訴願決
9 定已牴觸母法(環評法)第 16 條之 1 規定。又環評法第 16 條之 1
10 『開發許可』3 年起算點依據文義及目的解釋,並參考美國法之
11 立法原意,無法得出係以『實際得實施開發行為為起算時點』之
12 結論,故應以經濟部於 98 年 4 月 2 日依礦業法第 43 條所核發之
13 經授務字第 09820106620 號函作為環評法第 16 條之 1 的『開發
14 許可起算時點』,而非以該部礦業署 105 年 8 月 19 日同意申報開
15 工,或該部 106 年 2 月 8 日依礦業法第 58 條及同法施行細則第
16 11 條許可換發登記證及同意申報開工之處分時起算」為由,主張
17 本院系爭訴願決定違法應予撤銷云云,惟查:

18 一、我國環評法係採「雙主管機關制」,故該法第 16 條之 1 所稱「開
19 發許可」之認定,不唯以須受該法主管機關(環保署)之認定拘束
20 為已足,尚應遵照同法施行細則第 38 條之 1 規定,將目的事業
21 主管機關之認定標準一併予以納入,始得計算該法第 16 條「開
22 發許可之起算時點」,故系爭訴願決定援引目的事業主管機關對
23 開發時點之認定,於法並無違誤:

24 (一)原告主張有權認定具體個案該當環評法第 16 條之 1 與否之主管
25 機關僅為環保署,顯與我國環評法採取之「雙主管機關制」有
26 所未合:

1 1. 按環評法第 16 條之 1、同法施行細則第 38 條之 1 分別規定：
2 「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的
3 事業主管機關核發之開發許可後，逾 3 年始實施開發行為時，
4 應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。
5 主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」、「本法第 16
6 條之一所稱開發許可包括許可證、同意、核定等形式之許可，
7 其認定由開發行為之目的事業主管機關為之。」，綜合此二規
8 定以觀，在制度設計上，我國環評法係採所謂「雙主管機關
9 制」，開發行為之目的事業主管機關與環評之主管機關非屬同
10 一，立法宗旨在藉由目的事業主管機關基於開發行為專業面向
11 之初步評估，再經環評主管機關主持公共參與、多方辯難以取
12 捨價值，凝聚共識，形成環境永續經營之決策。易言之，目的
13 事業主管機關與環評主管機關就環境保護預防措施之實踐，並
14 非互相扞格、牽制；反之，係以「協力方式」完成環境影響評
15 估的製作、審查與監督此等行政任務，故環評程序不應簡化為
16 環評主管機關就開發單位環境影響說明書「是」或「非」之兩
17 極審查而已，否則，逕由開發單位將環境影響說明書送環評主
18 管機關審查即可，無須經由目的事業主管機關轉送；此「轉
19 送」本即寓意初步審查「許可」開發單位之開發計畫(最高行
20 政法院 98 年度裁字第 2209 號裁定參照)。據此，原告逕自主
21 張有權判斷環評法第 16 條之 1 於本案適用與否之權限者，乃
22 該法之主管機關環保署，其一概排除目的事業主管機關(本案
23 為經濟部)，顯然忽略了我國環評法所採取「雙主管機關制」
24 之制度特色，更與該法施行細則第 38 條之 1 文義有所未合，
25 並不可採，遑論原告就本案「開發許可之認定」認有抵觸母法
26 主張之乖謬。依此，本院於系爭訴願決定一併參考目的事業主
27 管機關經濟部就「開發許可」時點之認定，於法並無違誤甚
28 明。

2. 至若原告主張：「本件本院有因適用環評法施行細則第 38 條之 1 第 1 項後段規定，將有權機關環保署認定環評法第 16 條之 1 該當與否之權限移轉予經濟部，而生『權限移轉』之問題，已有牴觸母法之嫌」（見原告起訴狀第 10-11 頁）等語。惟查：

(1) 如前所述，我國環評法係採取「雙主管機關制」，則環評法第 38 條之 1 規定，將「開發許可之認定」由開發行為之目的事業主管機關為之，並無違反母法環評法之情形。反之，有此施行細則之規定較於無此施行細則之規定，毋寧更能體現我國環評法「雙主管機關制」之特色。據此，原告主張：「本院就系爭訴願決定適用施行細則第 38 條之 1 有違反環評法母法第 16 條之 1 之嫌」云云，並無理由。

(2) 第按，行政法所謂之「權限移轉」，係依據行政程序法第 15 條、第 16 條而來，而學理上可分為「權限委託」、「權限委任」及「委託行使公權力」等類型，然無論係屬何者，均應依同條第 2 項規定「應將委任或委託事項及法規依據公告並刊登政府公報或新聞紙之上」後，始得為之。經查，本院做成之系爭訴願決定僅係為符合我國環評法制之要求，當無權限移轉與否之問題，且本件所涉之事實應屬「雙主管機關之管轄權限積極衝突」所為之具體認定(詳後述)，為免鈞院混淆，附此說明如上。

(二)系爭訴願決定之作成，係本院就環評法第 16 條之 1 之雙主管機關(環保署、經濟部)權限積極衝突時，依行政程序法第 13 條、第 14 條規定之權能，以共同上級機關之地位行使「爭議解決權」，故原告並無提起本件訴訟之權利，其請求亦無理由，應予駁回：

1 1. 「按『(第 1 項) 同一事件，數行政機關依前二條之規定均有
2 管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，
3 由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其
4 共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，由各該上級機關
5 協議定之。(第 2 項) 前項機關於必要之情形時，應為必要之
6 職務行為，並即通知其他機關。』、『(第 1 項) 數行政機關於
7 管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關
8 時，由各該上級機關協議定之。(第 2 項) 前項情形，人民就
9 其依法規申請之事件，得向共同上級機關申請指定管轄，無共
10 同上級機關者，得向各該上級機關之一為之。受理申請之機關
11 應自請求到達之日起十日內決定之。』為行政程序法第 13
12 條、第 14 條所明定。是關於行政機關管轄競合或爭議時，管
13 轄機關之決定，法已有明文，交由爭議機關協議、共同上級機
14 關指定或各該上級機關協議定之，屬行政權範疇，非得由司法
15 權介入。」，此有最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決可
16 稽。

17 2. 經查，系爭訴願決定書已謂：「環評法第 16 條之 1 之立法意旨
18 固在於開發行為經環評審查通過、目的事業主管機關許可後，
19 開發單位未必立刻實施開發行為，為避免開發單位真正實施開
20 發行為時，環境因時空變化而與實施環評時不同，無法發揮環
21 評制度之功能，爰規定開發單位超過一定時間始實施開發行
22 為，應提出環差分析及報告送審，將環境差異及可能造成之影
23 響再加以考量。惟此所定『3 年』之期限，究應如何起算？衡
24 酌時空環境變遷之需求，其期限自通過環評審查起算，本屬有
25 據(此即：訴願決定程序，本院下級機關環保署之主張)。惟若
26 考量行政流程繁複緩慢，3 年期限恐又不敷實際，徒增行政負
27 擔及開發變數，本條規定『通過環說書或評估書審查，並取得

目的事業主管機關核發之開發許可』，從條文結構整體解釋，解釋為從取得目的事業主管機關核發之開發許可後開始起算，亦屬合理(此即：訴願決定程序中，本院下級機關經濟部之主張)。然參考環評法施行細則第 38 條之 1 第 2 項規定「開發許可，起始日依下列順序認定：一、依目的事業主管機關核發開發許可之日。二、依目的事業主管機關函送主管機關公告之環境影響說明書或評估書審查結論之日。三、依開發行為環境影響說明書或評估書經主管機關作成審查結論公告之日。」顯以『核發開發許可之日』起算為原則。又本條所稱開發許可包括許可證、同意、核定等形式之許可，其認定，施行細則同條第 1 項明定，係「由開發行為之目的事業主管機關為之。」綜合言之，首揭規定『開發許可』之時點，原則上應以目的事業主管機關所認定『核發開發許可』而實際得實施開發行為開始起算，始符法意。」(見系爭訴願決定書第 18-19 頁)等語。由此可見，本院於訴願決定時已考量雙主管機關各自權限之衝突，並參考施行細則第 38 條之 1 規定，將環評法第 16 條之 1 所謂「逾 3 年」之認定，分為由環評法中央主管環保署所轄之「環境影響說明書或評估書審查」，以及由各目的事業主管機關(本件為經濟部)所轄之「取得開發許可」兩大部分，各自由其有權之主管機關負責。至於本院將事權為如此劃分之依據，則係依行政程序法第 13 條、第 14 條規定，基於「行政高權統一紛爭事權」之權能，就下級機關「經濟部」(開發行為之目的事業主管機關)及「環保署」(環評法之中央主管機關)間之「機關管轄爭議」，以共同上級機關之地位行使「爭議解決權」，而以目的事業主管機關所認定「核發開發許可」而實際得實施開發行為開始起算。是以，依前揭最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決之意旨，系爭訴願決定既係本院依行政高權所劃分之範疇，則此即無原告得起訴請求司法權加以介入裁判審查之

1 事項，蓋因此乃專屬於本院之職責，故 鈞院自應依行政訴訟
2 法第 107 條第 1 項第 1 款「一、訴訟事件不屬行政訴訟審判之
3 權限者」或同條第 3 項「原告之訴，依其所訴之事實，在法律
4 上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之」
5 規定，以裁定或判決駁回原告之訴。

- 6 3. 再進而言之，按「行政自我拘束原則」乃源於「平等原則」乃
7 現代國家憲法上之重要原則，亦為我國行政法之一般原則之
8 一，其乃支配國家各機關部門行使職權之原則，其意係指行政
9 機關藉由己之前一行為使人民產生信賴之時，此種行為應對往
10 後之行政行為產生拘束力，故對行為所規制之對象(即人民)，
11 於相同事件應為相同之處理，非有合理正當之理由，不得為差
12 別之待遇，否則即屬違反行政程序法第 6 條之「平等原則」、
13 第 8 條之「誠信原則」、「信賴保護原則」等規定，構成行政違
14 法。此處所謂之行政之「前行為」，可能包括不成文的行政慣
15 例、行政指導、行政處分，或是行政規則。而其之所以產生拘
16 束力，主要基於「平等原則」、「誠信原則」以及「信賴保護原
17 則」。經查，本院所屬下級機關環保署亦曾於 95 年 12 月 13 日
18 環署綜字第 0950082441 號函，就環評法第 16 條之 1「實際實
19 施開發行為」之實際意涵解釋為：「所稱『逾三年始實施開發
20 行為』，係以「是否進行『實質動工』為判定標準」，而一函釋
21 意旨，更多次為最高行政法院於具體個案中反覆援用(最高行
22 政法院 105 年度判字第 239 號、104 年度判字第 360 號、102
23 年度判字第 165 號等判決)，足堪肯認此一函釋之意旨可為系
24 爭訴願決定之訴願人金昌公司予以正當合理信賴。從而，本院
25 於系爭訴願決定，就「開發許可」之時點，認為應以目的事業
26 主管機關所認定『核發開發許可』而實際得實施開發行為開始
27 起算，實與前揭函釋暨最高行政法院歷來判決意旨所多次強調

1 之「以得否進行『實質動工』之判定標準」相符。綜上所述，
2 原告認為環評法第 16 條之 1 所稱「開發許可」不以實際得實
3 施開發行為為必要，進而主張應撤銷本院系爭訴願決定，毋寧
4 是將本院對於該訴願案中訴願人之正當合法信賴於不顧，更忽
5 略歷來司法實務、行政審查之判準，置本院於違法行政之境地
6 而不顧，復與依法行政原則相悖，故其請求顯無理由，應予駁
7 回。

8 4. 另原告提及我國環評法之立法係以美國法為師，而美國法係以
9 「取得目的事業主管機關核發開發許可」作為起算始點云云，
10 惟查：

11 (1) 原告並未提出比較法上之證明資料以及我國環評法立法之初
12 有參考美國法等說明，顯未舉證以實其說，並不可採。

13 (2) 即認原告所述美國法部分為真，惟依據憲法第 80 條規定：
14 「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干
15 涉。」，則本案既非屬涉外事件而無適用外國法之情形，故
16 鈞院理應適用我國法之規定。是美國法之規範意旨如何，並
17 無拘束 鈞院與兩造之效力，自不待言。

18 (3) 尤有甚者，原告既已自承「美國法係單以取得目的事業主管
19 機關核發開發許可」作為起算時點，相較於我國環評法制度
20 則區分為「目的事業主管機關」及「環評制度主管機關」之
21 「雙主管機關制」，兩者之程序規範意旨不同、主體相異、審
22 查流程迥不相侔，則解釋上自更無比附援引或參考美國法之
23 餘地。從而，原告就此認為得參考比較法上立法原意之主
24 張，即無可採，至為昭然。

25 5. 又，退萬步言之，縱 鈞院認本院就此管轄爭議之問題應為司

1 法權可得審查之範疇。惟如前所述，現行有效之環評法第 16
2 條之 1 係採取「雙主管機關制」，則本院依職權劃定「目的事
3 業主管機關」及「環評制度主管機關」之權限衝突自不生「裁
4 量濫用」等違法之情事。蓋因本院已於訴願決定時，考量現行
5 環評法制下「雙主管機關制」可能造成開發單位因主管機關見
6 解之不一致徒增行政負擔及開發變數，且訴外人金昌公司亦已
7 於該訴願程序中釋明環保署之停止處分將使其及百分之百持股
8 之台泥公司受有鉅額之營業損失，並使其員工及台泥公司數以
9 千計之員工生計面臨失業、國內石灰石原料短少 4 成致供應鏈
10 中斷，恐造成產業鏈上各公司即營建業之倒閉風暴，並引發後
11 續國賠求償之訟爭，社會將因此動盪不安(見訴願卷 106 年 1
12 月 6 日金昌公司所提之緊急申請停止執行書 6-8 頁)。職是以
13 故，本院除基於行政程序法第 8 條之「行政法上之誠信原
14 則」，認為環評法上各主管機關間意見不一致之不利益不應歸
15 於人民(即訴外人金昌公司)之理由，廢棄原環保署之行政處分
16 外。甚且，基於憲法上行政權所應擔負之「責任政治」法理，
17 本院於做成系爭訴願決定時，毋寧係在「社會經濟動盪」與
18 「環境預防保護」兩者間，進行未來事實的預測以及價值取捨
19 之評估。姑不論環評法「雙主管機關制」可能面臨環境保護上
20 之缺憾應由立法機關負責，於斯時系爭訴願決定之作成，較諸
21 無民意基礎之司法權，縱事後撤銷本院系爭訴願決定也幾乎毋
22 庸負擔任何法律上或事實上之責任，此為司法權設計之必然，
23 惟本院乃職掌行政權之最高行政機關，不得不就此決定擔負最
24 終成敗之政治責任，此即本院所應面對民意之最後審判，亦為
25 「責任政治」之體現，顯非屬得以司法權介入，或由原告公益
26 環保團體可得置喙之「判斷餘地」範疇，否則無異於侵害本院
27 基於「權力分立」下行政權之核心領域，故本院爰於訴願決定
28 為撤銷環保署之原處分，以昭負責。據此，本院之決定倘原

1 告非有堅強之理據，應無撤銷本院系爭訴願決定之餘地，否則
2 即與憲法上責任政治之要求相左，故原告請求撤銷系爭訴願決
3 定並無理由，應予駁回。

4 6. 另應予說明者，乃本院於系爭訴願決定做成時即已深知環評法
5 現制下之可能缺陷，故於系爭訴願決定書第 21 頁指明「如環
6 保署應尊重同級機關之權限，如認經濟部程序上有不周延處，
7 亦宜以跨部會協調共謀程序上之完備，不應遽以否定其權限」
8 等語。且為謀嗣後環評法制之完備，本院亦於 106 年 3 月 24
9 日，以院臺訴字第 1060168038 號函一併通知環評法之主管機
10 關環保署：「就環評法第 16 條之 1 三年期間之規定予以通盤檢
11 討，俾健全法治，以杜爭議」等語。申言之，本院而非僅止於
12 撤銷環保署原處分之消極不作為，而係採取積極面對處理之態
13 度，善盡有利不利一體注意之法定義務，絕無置環境保護之價
14 值於不顧，為免原告誤會，特予澄明如上。

15 二、系爭訴願決定書已具體敘明目的事業主管機關（即經濟部）就該
16 案之「開發許可時點」之認定，且該部並業已依法作出「開發許
17 可之認定」，故原告之主張並無理由，應予駁回：

18 (一)按環評法第 16 條之 1 所謂「逾 3 年」之認定，如前所述，係自
19 環境影響說明書或評估書審查通過，「且」經取得目的事業主管
20 機關開發許可後，始開始起算，而非自環境影響說明書或評估
21 書審查通過，即開始起算(最高行政法院 98 年度裁字第 2209 號
22 裁定、臺北高等行政法院 98 年度訴字第 105 號判決參照)。次
23 按，司法實務除環評法之中央主管機關「環保署」外，就環評
24 法所謂「目的事業主管機關」解釋為，係依開發行為所據之專
25 業法規或組織法規得作成「開發計畫許可」之行政機關，必也
26 就開發行為有其專業及其權限，得就該行為所產生之整體效

1 益，及對環境之影響與補救措施所可能之耗損為全面評價者(最
2 高行政法院 103 年度判字第 694 號判決參照)。而系爭訴願決定
3 書所涉及之背景事實係金昌公司依礦業法之規定申請取得礦業
4 權與否，是依礦業法第 5 條規定，經濟部自為依據礦業法而得
5 做成開發計畫許可之行政機關，亦為環評法第 16 條之 1 所稱
6 「目的事業主管機關」，合先敘明。

7 (二)系爭訴願決定書已具體衡量訴外人金昌公司對於國家進行正當
8 法律程序之信賴，以及現行環評法第 16 條之 1「雙主管機關」
9 制度下，各主管機關對於「開發許可時點」之認定歧異所為之
10 最終決定，故難認有何原告所指摘之違誤處：

11 訴外人金昌公司依環評法第 16 條之 1 及其施行細則第 37 條規
12 定，於 103 年 3 月 12 日檢送環境差異分析報告（以下簡稱環差
13 分析及報告），經礦務局以 103 年 3 月 14 日礦授東一字第
14 10300252290 函轉送環保署，該署則於 103 年 3 月 20 日函復訴
15 外人金昌公司無法判認應否依環評法第 16 條之 1 提送環差分析
16 報告，請訴外人金昌公司取得目的事業主管機關（礦務局）核
17 發開發許可知證明文件，或說明提出本案環差分析及報告之緣
18 由，俾辦理後續審查事宜。嗣後訴外人金昌公司於 103 年 4 月
19 24 日詢問礦務局後，該局並以 103 年 4 月 25 日礦授東一字第
20 10300253040 號函環保署，以訴外人金昌公司雖經經濟部依礦
21 業法第 43 條規定，以 98 年 4 月 2 日函核定使用本案礦業用
22 地，惟為取得水土保持施工許可證及申報開工，故礦場仍不得
23 開發，並副知訴外人金昌公司。環保署復以 103 年 5 月 1 日環
24 署綜字第 10300034540 號函請經濟部就訴外人金昌公司所領系
25 爭礦權礦區得實施開發行為時點之認定釋示，經經濟部 103 年
26 5 月 7 日經授務字第 10300576610 號函復環保署，以花蓮縣政

1 府迄今尚未同意核發水土保持施工許可證，礦場仍不得開發，
2 且訴外人金昌公司所領礦區開發許可之時點，應以取得水土保
3 持施工許可證及申報開工後為之。是以環保署以 103 年 5 月 22
4 日環署綜字第 1030042251 號函復訴外人金昌公司尚無須提環差
5 分析及報告，訴外人金昌公司並於 103 年 6 月 6 日向環保署撤
6 回還差分析及報告，經環保署 103 年 6 月 10 日環署綜字第
7 1030047073 號函復訴外人金昌公司已悉。由此可知，環保署於
8 103 年 6 月 10 日函復訴外人金昌公司，顯然認為當時已同意金
9 昌公司不需提出環差分析及報告，此行政行為足以構成訴外人
10 金昌公司之信賴基礎，故訴外人金昌公司嗣後亦未再提環差分
11 析及報告。環保署於 105 年 12 月 30 日以環署綜字第
12 105019432A 號函命訴外人金昌公司提出環差分析及報告，顯違
13 反行政程序法第 8 條所保障之誠信原則與信賴保護原則，故訴
14 願決定撤銷原處分並無違誤。

15 **(三)經濟部 98 年 4 月 2 日經授務字第 09820106620 號函為核定礦業**
16 **用地之行政處分，顯非環評法第 16 條之 1 允准訴外人金昌公司**
17 **之「開發許可」，故原告將此作為開發許可之時點，顯有誤解：**

- 18 1. 按礦業法第 43 條第 1 項規定：「礦業權者使用土地，應檢具開
19 採及施工計畫，附同圖說，向主管機關申請審查，就其必須使
20 用之面積予以核定，並通知土地所有人及關係人。」該條係位
21 於礦業法第三章，篇章名為「礦業用地」。由此可知，行政機
22 關依據該條項所為之核定，係認定礦業權者所申請之土地為礦
23 業用地，具有允許申請人使用該土地為礦業用地之法效性，性
24 質上為變更土地使用性質之行政處分，至於申請人欲申請礦業
25 用地之開發許可，應另依其他法律或法規命令為之。故主管機
26 關依據礦業法第 43 條第 1 項所為之核定，與是否同意礦業用

1 地開發，係屬二事。

2 2. 查原告起訴主張開發許可時點應以經濟部 98 年 4 月 2 日經授
3 務字第 09820106620 號函為認定時點，惟該函僅係經濟部當時
4 依礦業法第 43 條核定訴外人即金昌公司所申請之土地為礦業
5 用地之行政處分，亦即經濟部藉由該函核定訴外人金昌公司得
6 將花蓮縣秀林鄉克寶山段 1-1、2、3、22、23、24、24-2 及 26
7 地號等 8 筆土地作為礦業用地使用，本身不具有授與訴外人金
8 昌公司開發許可之法效性存在，且該函中並已敘明：「敦請訴
9 願人儘速辦理變更礦業用地計畫變更編定及花蓮縣政府水土保持
10 計畫核定事宜後，向土地管理機關辦理租用手續，並將本案
11 礦業用地界樁豎立於現場，以利管理及查核」之意。因此原告
12 認應將經濟部 98 年 4 月 2 日函作為開發許可之時點並無理
13 由。

14 (四)經濟部已於 105 年 10 月 27 日經務字第 10504605390 號函，以
15 目的事業主管機關之地位，依環評法第 16 條之 1 及其施行細則
16 第 38 條之 1 第 1 項規定為「開發之許可」。退步言之，縱不以
17 105 年 10 月 27 日為開發許可時點，亦應以經濟部 106 年 2 月 8
18 日函復金昌公司同意開工為本件開發許可時點，故系爭訴願決
19 定並無違法：

20 原告雖以「礦務局 105 年 8 月 19 日之同意申報開工，並非目的
21 事業主管機關之開發許可」云云，惟查：

22 1. 縱經濟部礦務局 105 年 8 月 19 日之同意申報開工，非屬目的
23 事業主管機關之開發許可，然查，經濟部業於同年 10 月 27 日
24 以經務字第 10504605390 號函提出意見：「本案開發許可之時
25 點，宜以……依經濟部礦務局 105 年 8 月 19 日同意開工備查

1 之日為開發時點較符法律規定。」，因訴外人金昌公司得以該
2 函之取得作為實際得實施開發行為之權限依據，此即形同以目
3 的事業主管機關之立場，依環評法施行細則第 38 條之 1 規定
4 作出認定，故於 105 年 10 月 27 日起算環評法第 16 條之 1 之
5 3 年期限時點，並無命訴外人金昌公司提出環差分析及對策檢
6 討之必要，系爭訴願決定之作成並無違法應予撤銷之處。

7 2. 退步言之，即便不以經濟部業於 105 年 10 月 27 日以經務字第
8 10504605390 號函作為本件實際得實施開發行為為起算點，惟
9 該部嗣後已另於 106 年 2 月 8 日函復該案訴願人金昌公司，同
10 意備查訴願人開工及同意訴願人沿用金昌石礦礦場名稱申報開
11 工。準此，本案開發許可時點之認定，依環評法施行細則第
12 38 條之 1 規定，開發許可起始日即應依經濟部認定之日為
13 準，即至少也應在 106 年 2 月 8 日起算 3 年期限，故無論係以
14 105 年 10 月 27 日或 106 年 2 月 8 日，均未逾環評法第 16 條
15 之 1 所定之 3 年期限。

16 3. 綜上所述，本件原告認訴外人金昌公司應依環評法第 16 條之
17 1 規定提出環差分析及對策檢討報告送審查，請求撤銷系爭訴
18 願決定，即非有據，應予駁回。

19 綜上所陳，原告之訴並無理由，應予駁回，狀請
20 鈞院鑒核，賜判如答辯聲明，至感。

21
22
23 此 致

24 臺北高等行政法院 公鑒
25
26

1 中 華 民 國 106 年 5 月 4 日

2 具 狀 人：行政院

3 代 表 人：林 全

4 訴訟代理人：林晉佑律師

5 洪敬亞律師

6 蘇上雅律師

7 廖恒藝律師

8 王宗偉律師